



۵. دلایل تشکیل سازمان عمران و توسعه روستایی و عشایری ذیل وزارت جهاد کشاورزی چیست؟

(گزارش موردی در خصوص طرح جامع عمران و توسعه روستایی)

امروزه کشاورزی به مفهوم چیزی فراتر از آوردن غذا بر سر سفره‌هاست و باید منجر به پایداری در سه بُعد اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی شود. از سوی دیگر، چنانچه در تدوین سیاست‌های توسعه کشاورزی، تنها رشد تولید محصولات کشاورزی، محور قرار گیرد، عدالت‌گستری به‌عنوان یکی از اساسی‌ترین اهداف نظام جمهوری اسلامی، مورد خدشه قرار می‌گیرد. همچنین نگاه ابزاری به کشاورزان، روستائیان و عشایر که پس از تبعیت از برنامه‌های تولید وزارت جهاد کشاورزی و تولید محصول کافی، به حال خود رها می‌شوند و در سطح معیشتی پایین زندگی می‌کنند، با رویکردهای انسانی و به‌عبارت دقیق‌تر رویکردهای اسلامی، سازگار نیست.

از این رو، اگر قرار باشد سازمانی برای مدیریت و سیاست‌گذاری توسعه روستایی و عشایری تشکیل شود، با استناد به ۱۷ دلیل ذیل، باید هماهنگ با بخش کشاورزی و فعالیت‌های مرتبط با آن جانمایی شود.

۱. ضرورت انسجام بین سیاست‌های توسعه کشاورزی و توسعه روستایی و عشایری در رویکردهای نوین:

باید بر این مهم تأکید داشت که وظیفه وزارت جهاد کشاورزی، فقط تولید محصول نیست و این دستگاه نمی‌تواند نسبت به امنیت شغلی کشاورزان (تأمین اجتماعی) بی‌اعتنا باشد. چراکه در صورت عدم شکل‌گیری امنیت شغلی برای این قشر، جوانان را ناامید از ورود به فعالیت‌های کشاورزی می‌کند و پدیده سالخوردگی نیروی کار کشاورزی اتفاق می‌افتد.

۲. **نقش پُررنگ کشاورزی در اقتصاد روستاها:** با وجود اینکه فرصت‌های فراوانی برای هماهنگی بین سیاست‌های کشاورزی و روستایی وجود دارد، ولی این فرصت‌ها اغلب مورد غفلت قرار گرفته‌اند. یکی از موانع اصلی این هماهنگی، تلاش برای نشان دادن این موضوع بوده است که روستا فراتر از کشاورزی است. ولی در فرآیند قائل شدن تمایز بین کشاورزی و روستایی، معمولاً از این موضوع غفلت شده است که **کشاورزی و روستاها همپوشانی بزرگی با هم دارند.** این همپوشانی ناشی از غلبه کشاورزی، به‌عنوان کاربری غالب اراضی در اغلب نواحی روستایی و نیز منتج از این امر است که کشاورزی شکل مهمی از فعالیت اقتصادی در تعداد زیادی از نواحی روستایی (حتی در جاهایی که شغل غالب ساکنان محلی نیست) به‌شمار می‌رود. بخش کشاورزی و فعالیت‌های مرتبط با آن (مانند صنایع تبدیلی، گردشگری کشاورزی و غیره) بخش عمده اقتصاد روستا را شکل می‌دهند.

۳. رابطه تنگاتنگ بین توسعه اقتصاد غیرکشاورزی و توسعه کشاورزی در مناطق روستایی و عشایری:

یکی از الزامات اصلی یکپارچه‌سازی اراضی کشاورزی و برخوردار ساختن آنها از حد فنی، خارج کردن نیروی کار مازاد کشاورزی از بخش تولید محصولات خام و هدایت آنها به اقتصاد غیرکشاورزی روستاها از طریق پیش‌بینی

معاونت

پژوهش‌های

زیربنایی و امور

تولیدی

دفتر: مطالعات

زیربنایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۵۶۸۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۱۰/۱۲

مشاغل جایگزین است تا تعدد مالکیت‌ها کاهش یابد و تصمیم‌گیری برای مدیریت یکپارچه اراضی آسان‌تر شود. بی‌اعتنایی به این رابطه، سبب تداوم نظام سنتی تولید و مهاجرت روستائیان به شهر برای جستجوی فرصت‌های شغلی خواهد شد. در حال حاضر به دلیل عدم هماهنگی بین بخش کشاورزی و صنایع تبدیلی، این صنایع در مناطقی توسعه یافته‌اند که قطب تولید به‌شمار نمی‌آیند و اغلب صنایع مذکور، در حاشیه شهرها استقرار یافته و نقش چندانی در توسعه روستایی و بخش کشاورزی ایفا نمی‌کنند.

۴. ضرورت جلوگیری از تداوم روند اشتباه سپردن امور نواحی روستایی و عشایری به نهادهایی که مأموریت اصلی آنها نه امور توسعه اقتصاد روستایی، بلکه امور عمرانی، ساخت مسکن و راه است: هرچند توسعه روستایی دارای ابعاد مختلفی است، ولی وجه تمایز روستاها و نواحی عشایری از شهرها، کارکرد تولیدی و اقتصاد مولد آنهاست. لذا سپردن امور روستاها به نهادهایی که مأموریت اصلی آنها امور عمرانی مانند ساخت مسکن و راه است و بدنه و تشکیلات آنها نیز بر همین اساس شکل گرفته است، موجب تداوم وضعیت نامطلوب موجود نواحی روستایی و عدم توسعه اقتصادی آنها خواهد شد. پیامدهای منفی تهیه و اجرای طرح‌های هادی روستایی توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی (مانند رشد بعد کالبدی - فیزیکی روستا بدون توجه به ابعاد اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی روستاها)، شاهدی بر این مدعاست.

۵. ضرورت التزام به حفظ کاربری اراضی کشاورزی حاصلخیز در تعیین کاربری‌ها و مکان‌یابی بنگاه‌های اقتصادی: ناگفته پیداست که بخش مهمی از فعالیت‌های اقتصادی در روستاها و کانون‌های عشایری، بر روی زمین استقرار می‌یابند. چنانچه در مکان‌یابی این بنگاه‌های اقتصادی، نگرانی و اهتمام لازم نسبت به حفظ کاربری اراضی حاصلخیز کشاورزی وجود نداشته باشد و نهاد مسئول، فاقد چنین نگرشی در تعیین کاربری‌ها باشد، تغییر کاربری اراضی، شدت بیشتری خواهد یافت و این امر بیش از پیش امنیت غذایی کشور را به خطر خواهد انداخت. بررسی آثار طرح‌های هادی روستایی بر تغییر کاربری اراضی کشاورزی در برخی از موارد نیز شاهد این مدعاست.

۶. ضرورت جلوگیری از خروج اعتبارات بانکی کشاورزی از مسیر تولید و مصرف آن در تأمین نیازهای اساسی: وقتی وزارت جهاد کشاورزی، به جای تلاش برای دستیابی به رشد محصول از طریق بهبود معیشت کشاورز، به‌صورت یک‌سویه‌نگرانه صرفاً رشد تولید کشاورزی را هدف خود قرار دهد؛ تأمین نیازهای اساسی کشاورز در اعطای اعتبارات بانکی، مدنظر قرار نگرفته و لذا در بسیاری از موارد، کشاورزان از وام دریافتی برای تأمین نیازهای اساسی خود استفاده می‌کنند. در این راستاست که در مواردی، واحد دامداری فرد روستایی فقیر، مدرن‌تر از محل مسکونی وی ساخته می‌شود و این امر سبب عدم استفاده از واحد نوسازی شده برای دامداری می‌شود.

۷. ضرورت و اهمیت توجه به وظایف چندکارکردی وزارت جهاد کشاورزی و الگوی ایرانی-اسلامی پیشرفت: خلاصه کردن وظایف وزارت جهاد کشاورزی در تولید محصولات خام کشاورزی، ضمن اینکه مغایر با قانون تشکیل آن و قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی است؛ مغایر با الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت و عدالت نیز می‌باشد. در راهبردهای تکنوکراتیک توسعه روستایی که سازگار با نظام‌های لیبرال سرمایه‌داری است؛ صرفاً تولید حداکثر محصول، هدف غایی تلقی می‌شود. در حالی که الگوی اسلامی- ایرانی پیشرفت و عدالت و مدیریت جهادی ایجاب می‌کند، حداقل به همان اندازه تولید محصول و رشد ارزش افزوده، معیشت آحاد کشاورزان نیز برای مسئولان وزارت جهاد کشاورزی مهم باشد. اثربخشی بالاتر مروجان وزارت جهاد سازندگی سابق نسبت به مروجان وزارت کشاورزی سابق نیز ناشی از توجه نیروهای جهادی به ایجاد همدلی و هم‌زبانی با کشاورزان بود.

۸. **وجود ظرفیت و سابقه در وزارت جهاد کشاورزی:** وزارت جهاد کشاورزی دارای تجربه مناسب در جلب مشارکت مردم و مدیریت جهادی (به ارث رسیده از وزارت جهاد سازندگی سابق) است که می‌توان آن را احیا نمود و اقدامات انقلابی را در روستاها و کانون‌های عشایری هدایت کرد. هم‌اکنون جوانان انقلابی و متخصص فراوانی در حوزه توسعه روستایی و کشاورزی پرورش یافته‌اند و از انگیزه بالایی برای خدمت برخوردارند. همچنین وزارت جهاد کشاورزی دارای بیشترین تشکلهای مردمی (اعم از تعاونی‌های عشایری، شرکت‌های تعاونی تولید، شرکت‌های تعاونی روستایی، شرکت‌های سهامی زراعی، کشت و صنعت‌ها، صندوق‌های اعتباری خرد، انجمن‌های محصولات مختلف، شرکت‌های خدمات مشاوره و غیره) است که می‌تواند از این ظرفیت‌ها استفاده کند. مضاف بر اینکه توسعه اقتصاد غیرکشاورزی روستاها و حتی تأمین خدمات و کالاهای اساسی مایحتاج روستائیان و عشایری نیز قانوناً از وظایف این تشکلهای به‌شمار می‌رود. برخی از شرکت‌های تعاونی روستایی عملکرد موفقی در ارائه خدمات مختلف به روستائیان تحت پوشش و نقش‌آفرینی در توسعه روستایی داشته‌اند. بنابراین می‌توان با استفاده از این ظرفیت‌ها از بار مالی تشکیل سازمان عمران و توسعه روستایی و عشایری کاست.

۹. **وجود بدنه تشکیلاتی رسمی تا سطح دهستان و غیررسمی (تشکلهای) تا سطح روستاها:** وزارت جهاد کشاورزی دارای تشکیلات رسمی تا سطح دهستان‌های کشور و غیررسمی (از طریق تشکلهای) تا سطح روستاهاست. این امر سازمان عمران و توسعه روستایی و عشایری را قادر می‌سازد تا پس از تشکیل، نظام برنامه‌ریزی محلی را در سطح دهستان‌ها مستقر نموده و بر رضایتمندی مردم از طرح‌ها و برنامه‌ها و نحوه اثربخشی آنها، نظارت‌های مستمر و میدانی داشته باشد.

۱۰. **قرار داشتن بخش عمده منابع طبیعی اعم از جنگل‌ها و مراتع، در اختیار وزارت جهاد کشاورزی:** این امر، روند بروکرایی برای توسعه فعالیت‌های اشتغال‌زایی مبتنی بر مدیریت پایدار منابع طبیعی را کاهش می‌دهد.

۱۱. **تجربه کشورهای جهانی:** بررسی تجارب کشورهای دنیا حاکی از محوریت وزارت کشاورزی آنها در سیاستگذاری توسعه روستایی است. از بین ۱۴ کشور مورد بررسی شامل کره جنوبی، چین، هند، ترکیه، مالزی، آفریقای جنوبی، کانادا، آمریکا، انگلیس، اسپانیا، آلمان، فرانسه، فنلاند و ایرلند شمالی، در ۱۲ کشور، نهاد متولی توسعه روستایی، وزارت کشاورزی است.

۱۲. **الزام ناشی از قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی:** مواد (۱) و (۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، صراحتاً امور عمرانی و توسعه روستایی را به این دستگاه سپرده‌اند. ماده (۱) - «در راستای اصلاح و بهسازی تشکیلات دولت و به‌منظور فراهم آوردن موجبات توسعه پایدار کشاورزی و منابع طبیعی و افزایش کمی و کیفی محصولات کشاورزی در جهت تأمین امنیت غذایی، رشد سرمایه‌گذاری، عمران و توسعه روستاها و مناطق عشایری و در جهت انسجام بخشیدن به برنامه‌ها و سیاست‌ها و رعایت پیوستگی وظایف و استفاده بهینه از امکانات و نیروی انسانی موجود، وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی، ادغام و وزارت جهاد کشاورزی با کلیه اختیارات و وظایفی که وزارتخانه‌های مذکور به‌موجب قوانین و مقررات مختلف دارا بوده‌اند، تشکیل می‌گردد».

ماده (۲) - کلیه مسئولیت‌ها و اختیارات مربوط به وزیر و وزارت کشاورزی و وزیر و وزارت جهاد سازندگی به وزیر و وزارت جهاد کشاورزی محول می‌گردد.

۱۳. **مشروح مذاکرات تشکیل وزارت جهاد کشاورزی:** وزیر وقت جهاد سازندگی، آقای سعیدی‌کیا نیز در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی در تصویب قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، در ادغام وزارت جهاد سازندگی با وزارت کشاورزی، قائل به توجه همزمان به توسعه روستایی و بخش کشاورزی بود. ایشان اذعان داشتند که «عمران و توسعه، اجزای وابسته به هم در روستاها هستند. توسعه و عمران در روستاها جزئی از توفیق در امر کشاورزی است و توسعه کشاورزی وابسته به توسعه و عمران

روستاهاست. اگر ما تحول در کشاورزی را می‌خواهیم، تحول در توسعه و عمران و روستایی الزام آن هست و اگر در توسعه و عمران روستایی تحول می‌خواهیم، توسعه کشاورزی الزام آن است، یعنی اینها همه وابسته به هم هستند».

۱۴. بند «۲۰» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه: ابعاد مطرح‌نظر در این بند (مانند تثبیت جمعیت روستایی، ارتقای منزلت اجتماعی روستائیان، حمایت از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زایی بومی و غیره)، به‌نوعی بر نگاه یکپارچه در مدیریت امور توسعه روستایی و بخش کشاورزی اشارت دارد. این بند به‌شرح زیر است: «اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی جهت توسعه روستایی کشور برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری (کانون تولید و ارزش‌آفرینی) با برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی، تعیین سهم واقعی در توزیع منابع و ارتقای شأن و منزلت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی و حمایت‌های ویژه از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زایی مزیت‌دار بومی و مقاوم‌سازی تأسیسات و زیرساخت‌ها و اماکن روستایی با تأکید بر بند «۹» سیاست‌های کلی کشاورزی».

۱۵. جزء «۳» بند «ب» ماده (۲۷) برنامه ششم توسعه: براساس این جزء، بخش کشاورزی در کنار عمران و توسعه روستایی و عشایری باید از مدیریت یکپارچه برخوردار باشد تا اهداف توسعه پایدار روستایی تحقق یابد. این جزء به‌شرح زیر است: «یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم و ایجاد یکپارچگی برنامه‌ریزی و ارائه خدمات و طرح‌های روستایی و عشایری در قالب برنامه‌های جامع، براساس نیازها و مشارکت واقعی مردم و شرایط انسانی، طبیعی، اقتصادی و اجتماعی».

۱۶. بند «۹» سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی: براساس این بند، بهبود در درآمد روستائیان، کشاورزان و عشایر، در کنار هم دیده شده و با تأکید بر توسعه پایدار روستایی و تنوع‌بخشی، به‌نوعی بر مدیریت یکپارچه توسعه روستایی و عشایری و بخش کشاورزی اشاره دارد. بند مذکور به‌شرح زیر است: «ارتقای سطح درآمد و زندگی روستائیان، کشاورزان و عشایر، توسعه پایدار روستاها و مناطق کشاورزی و رفع فقر، با تقویت زیرساخت‌های مناسب تولید و تنوع‌بخشی و گسترش فعالیت‌های مکمل و اقتصادی به‌ویژه صنایع تبدیلی و روستایی و خدماتی نوین».

۱۷. رهنمودهای مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی): مقام معظم رهبری در دیدار اعضای هیئت دولت مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۰۶، متولی اصلی روستاها را وزارت جهاد کشاورزی اعلام فرمودند که در ذیل جمله معظم‌له عیناً نقل شده است: «یک مسئله اساسی که این عمدتاً [مربوط به] وزارت کشاورزی است - منتها فقط کار وزارت کشاورزی نیست - تمرکز بر روستاست. یعنی واقعاً این را یکی از بخش‌های اساسی برنامه‌ریزی دولت باید قرار داد: ما متمرکز بشویم به روستا».

بنابراین دلایل مذکور را می‌توان در دو حوزه: الف) دلایل علمی - فنی و تجربی و ب) التزامات قانونی، جمع‌بندی کرد که اهمیت و سنخیت تشکیل سازمان عمران و توسعه روستایی و عشایری ذیل وزارت جهاد کشاورزی را بیان می‌کند (شکل ذیل). شایان ذکر است، این سازمان در عین اینکه به‌لحاظ اجرایی در ذیل وزارت جهاد کشاورزی تشکیل خواهد شد، ولی دارای یک رأس عالی تحت عنوان «مجمع عالی» به ریاست رئیس‌جمهور خواهد بود. این مجمع صرفاً وظایف راهبردی و هماهنگ‌سازی درخصوص سازمان را برعهده خواهد داشت و سبب ارتقای سطح آن خواهد شد.

شکل دلایل تشکیل سازمان عمران و توسعه روستایی و عشایری ذیل وزارت جهاد کشاورزی

